

POLITIK EKONOMI REFORMASI IRIGASI

Tinjauan Kritis Terhadap RUU Sumberdaya Air

Effendi Pasandaran

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

PENDAHULUAN

Adalah menarik untuk diperhatikan setelah mengalami perjalanan sejarah yang cukup panjang pada akhirnya pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah no 77 tahun 2001 tentang penyerahan pengelolaan irigasi kepada masyarakat tani. Salah satu tujuan kebijakan yang ingin dicapai oleh adanya PP tersebut adalah mewujudkan kemandirian pengelolaan irigasi oleh masyarakat tani. Dengan diserahkannya pengelolaan irigasi kepada masyarakat berarti ada transfer kewenangan kepada masyarakat yang memerlukan pendefinisian lingkup kewenangan yang ditransfer. Dengan perkataan lain ada kerangka baru kewenangan dengan batas batas kewenangan yang jelas. Sebagai akibat lebih lanjut adalah perlunya dibangun kerangka baru kelembagaan pada tingkat masyarakat mengingat format kelembagaan yang dibangun oleh pemerintah Orde Baru adalah kelembagaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) yang diinduksi oleh kepentingan pemerintah dan sebagai imbasnya hanya dapat bergerak kalau ada program program pemerintah.

Pertanyaan yang terkait dalam hubungan ini adalah apakah ada kemampuan yang masih tersisa pada masyarakat tani dalam mengelola sistem irigasi yang akan diserahkan kepada mereka? Kalau kemampuan yang masih ada perlu diperkuat, bagaimana caranya? Namun yang terkait dengan pertanyaan tersebut adalah apa sesungguhnya visi pembangunan irigasi di masa yang akan datang, misalnya pada kurun waktu 20 tahun yang akan datang. Tersirat dalam Peraturan Pemerintah tersebut adalah adanya masyarakat tani yang mandiri dalam mengelola sistem irigasi yang menjadi tanggung jawabnya. Untuk mewujudkan visi tersebut perlu suatu kesepakatan dari semua pihak terkait tentang arti kemandirian dalam kerangka kewenangan pengelolaan irigasi yang disepakati dan lintasan pembangunan yang mungkin ditempuh untuk mewujudkan kemandirian tersebut.

Sebelum membahas arti kemandirian dan upaya-upaya yang diperlukan untuk mewujudkan kemandirian tersebut, berikut ini diuraikan secara singkat konteks perkembangan pengelolaan irigasi untuk memungkinkan kita dengan cermat mengidentifikasi peluang peluang yang mungkin ditempuh.

Paling tidak ada empat fase perkembangan yang perlu dicermati sebagai berikut.

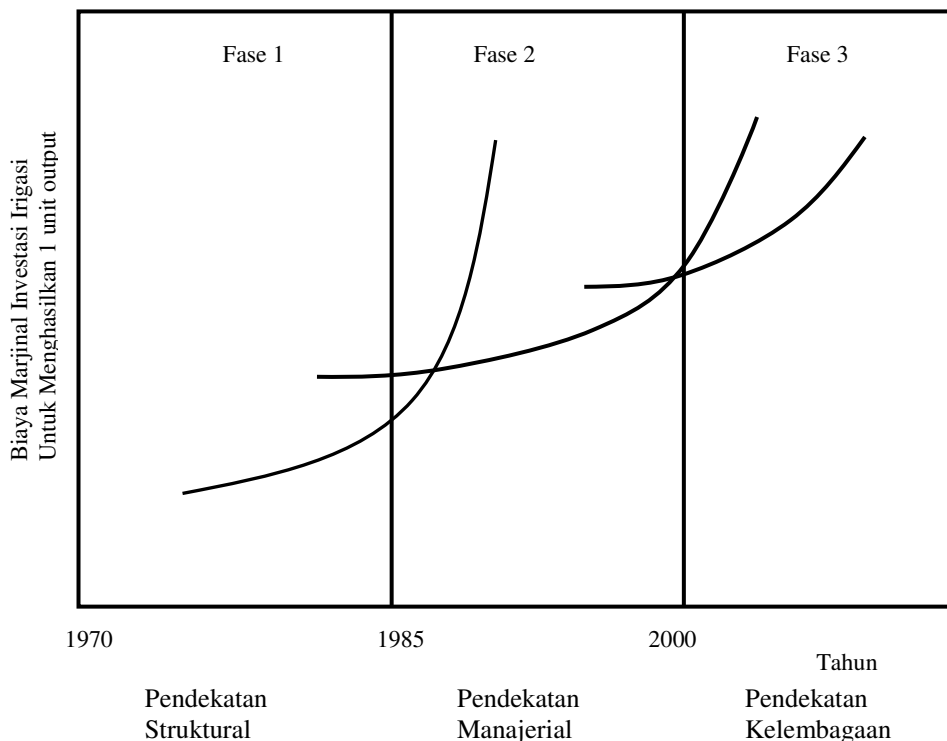
- Pertama, fase pembangunan irigasi oleh masyarakat tani. Akumulasi pengalaman masyarakat tani terjadi dalam tempo yang lama mungkin ribuan tahun seperti yang dilaporkan oleh Van Zetten Vander Meer (1979). Bahkan mungkin berlangsung sejak 16 abad sebelum masehi, dimulai dengan pembangunan sawah tadah hujan, dan kemudian disusul dengan penemuan teknologi mengalihkan air dari sungai. Walaupun teknologi pengalihan aliran air tersebut bersifat sederhana yaitu pengambilan bebas (*free intake*), namun makna dari temuan tersebut adalah terjadinya perubahan sosial seperti pembagian tenaga kerja dan akumulasi kesejahteraan. Irigasi Subak di Bali adalah salah satu contoh dari irigasi masyarakat yang diperkirakan berlangsung sejak penghujung milenium pertama.
- Kedua, adalah fase koeksistensi antara irigasi masyarakat dan irigasi berbasis pemerintah. Sejak pertengahan abad 19 irigasi dalam skala besar dibangun oleh pemerintah kolonial Belanda. Fase ini yang berlangsung lebih dari satu abad, (sejak 1948–pertengahan dasawarsa tujuh puluhan) walaupun pemerintah kolonial Belanda membangun irigasi dalam skala besar pada sistem persawahan dan irigasi yang dirintis oleh masyarakat namun masyarakat tani tetap meneruskan pengembangan sistem irigasi mereka sendiri. Sistem irigasi yang dibangun masyarakat sering dianggap sebagai sistem irigasi liar karena bangunannya yang bersifat sementara yaitu mudah rusak bila diterjang banjir. Secara khusus sistem irigasi yang dianggap baik oleh pakar Belanda adalah irigasi Subak di Bali dan sistem irigasi yang dibangun di daerah-daerah Solo dan Yogya (Witzenburg 1936; Van der Giessen 1946).
- Fase ketiga adalah fase dominasi peranan pemerintah dalam pengelolaan irigasi. Pada fase ini investasi irigasi dilakukan secara besar-besaran dengan tujuan mewujudkan tercapainya swasembada beras. Adanya teknologi revolusi hijau yang responsif terhadap air memerlukan upaya perbaikan infrastruktur irigasi yang sudah ada dan perluasan sistem irigasi khususnya di luar Jawa. Upaya tersebut sangat ditunjang oleh melonjaknya harga minyak di pasar internasional yang memperkuat dukungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan utang luar negeri yang dalam tahap awal dilakukan melalui proyek-proyek irigasi dengan bantuan IBRD/IDA. Dengan adanya dukungan finansial yang kuat pemerintah melalui proyek PROSIDA ikut memperbaiki sistem irigasi tersier dengan introduksi rancang bangun yang standar seperti box tersier yang dilaksanakan melalui pihak ketiga. Demikian pula dengan menggunakan momentum keadaan iklim yang ekstrim seperti musim kemarau yang panjang telah dilakukan perbaikan irigasi masyarakat dengan standar rancang bangun pemerintah tanpa memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan yang berlaku setempat. Termasuk dalam kategori tersebut antara lain perbaikan irigasi di daerah irigasi Subak melalui *Bali Irrigation Project* pada dasawarsa 1980-an yang tidak saja mereduksi otonomi Subak

tetapi juga mendorong ketergantungan Subak pada manajemen oleh pemerintah.

- Fase keempat adalah fase reformasi pengelolaan irigasi dan sumberdaya air pada umumnya seiring dengan desentralisasi dan otonomi daerah. Fase ini didahului oleh Kepres no 3/1999 dan PP 77 tahun 2001 tentang irigasi yang pada hakekatnya menyerahkan kewenangan pengelolaan irigasi pada Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A). Sementara proses penyerahan kewenangan tersebut sedang berlangsung melalui Program Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi (PKPI) upaya penyusunan RUU Sumberdaya Air juga dipersiapkan, pada fase ini terjadi pertarungan berbagai kepentingan misalnya antara upaya melangsungkan terus reformasi irigasi dengan kepentingan meresentralisasi kembali pengelolaan irigasi melalui pendekatan investasi, upaya memberikan peluang yang besar bagi sektor swasta dalam pengelolaan sumberdaya air dengan upaya yang menolak peran sektor swasta.

Pada kurun waktu sesudah tercapainya swasembada beras dan krisis ekonomi dukungan pemerintah terhadap investasi irigasi cenderung menurun walaupun biaya investasi cenderung meningkat. Gambar 1 menunjukkan bahwa biaya investasi untuk menghasilkan satu satuan hasil semakin lama semakin meningkat dan hal itu antara lain disebabkan oleh pendekatan yang mengandalkan pembangunan fisik (*structural approach*). Setelah swasembada beras tercapai pada tahun 1984 dukungan investasi cenderung menurun karena determinan utama APBN seperti harga minyak cenderung menurun. Sejak tahun 1987 dengan dukungan dana Bank Dunia diintroduksi program operasi dan pemeliharaan yang efisien melalui *irrigation sector loan* antara lain uji coba *irrigation service fee* (ISF) di beberapa provinsi. Pendekatan manajerial seperti ini walaupun tetap bertumpu pada kemampuan pemerintah untuk membiayai pengelolaan sistem irigasi diharapkan meningkatkan partisipasi masyarakat. Namun demikian tidak ada data yang menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan operasi dan pemeliharaan sistem irigasi. Demikian pula telah dilakukan uji coba penyerahan irigasi kecil sejak penghujung tahun 1980-an sampai awal 1990-an, yang diharapkan apabila hal tersebut dapat dilaksanakan akan mengurangi beban pemerintah dalam melaksanakan operasi dan pemeliharaan.

Hal yang menarik untuk diperhatikan adalah walaupun ada kehendak untuk menyerahkan pengelolaan irigasi kecil terhadap masyarakat tani namun tidak selalu secara konsisten dilaksanakan. Misalnya, apabila muncul peluang untuk menciptakan proyek untuk memperbaiki irigasi kecil karena terjadinya kekeringan yang panjang seperti yang terjadi pada tahun 1994 maka kembali pemerintah melakukan pendekatan struktural dalam memperbaiki sistem irigasi masyarakat walaupun perbaikan tersebut tidak dengan sendirinya mengurangi dampak kekeringan.



Gambar 1. Fase-fase Perkembangan Pengelolaan Irigasi di Indonesia.

REFORMASI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN IRIGASI

Menurut Schlager dan Ostrom (1992) pengelolaan air dari perspektif kelembagaan dapat diartikan sebagai kewenangan membuat keputusan dalam pemanfaatan sumber daya air. Pengelolaan air merupakan salah satu tipe hak atas air yang dapat bersifat kumulatif. Termasuk dalam hak atas air (*water rights*) misalnya hak untuk akses yaitu hak untuk masuk dalam suatu kawasan sumberdaya, hak pemanfaatan yaitu hak untuk memanfaatkan satuan satuan dari sumberdaya, hak mengenyampingkan (*exclusion right*) yaitu hak untuk menentukan siapa yang boleh dan tidak boleh masuk kawasan dan memanfaatkan sumberdaya, hak transfer yaitu hak untuk menjual atau menyewakan sumberdaya. Hak untuk akses dan pemanfaatan adalah hak pada tingkat operasional sedangkan tiga hak lainnya adalah hak kolektif.

Sebenarnya apa permasalahan yang dihadapi dengan adanya intervensi pemerintah dalam memperbaiki sistem irigasi masyarakat pada masa yang lampau? Permasalahan utama adalah dengan upaya perbaikan yang dilakukan terkandung kerangka pengelolaan yang melekat pada upaya perbaikan tersebut

yaitu rancang bangun yang melandasi pola pengelolaan yang berbasis pemerintah. Dalam prakteknya pola ini menghendaki adanya keputusan yang cenderung sentralistik dalam mengatur pola tanam dan pembagian air. Keputusan keputusan yang dibuat diatur melalui operasi bangunan bangunan air seperti pintu pintu air yang ada dalam suatu sistem irigasi. Kerangka fisik yang baru dari suatu sistem irigasi dengan demikian menghendaki pola manajemen tertentu. Sejak introduksi sistem irigasi berbasis pemerintah memang telah terjadi dikotomi dalam pengelolaan irigasi. Pertama pada irigasi yang dibangun pemerintah pola pengelolaan air didasarkan pada "*cultuur plan*" yaitu suatu pola tanam yang telah ditentukan sebelumnya (Hasselman, 1914). Di daerah daerah yang ditanami tebu yang merupakan komoditas ekspor pada jaman kolonial Belanda, tanaman tersebut merupakan bagian dari *cultuur plan* di samping tanaman pribumi seperti padi dan palawija. Di samping pengaturan tanaman *cultuur plan* juga mengatur jadwal tanam menurut golongan golongan tanam. *Cultuur plan* bisa hanya mengakomodasi satu komoditas tanaman saja atau monokultur seperti yang terdapat pada banyak daerah irigasi di Jawa Barat, atau menganut pola diversifikasi seperti yang banyak dipraktekkan di daerah-daerah irigasi Jawa Timur. Pola pengelolaan irigasi yang kedua adalah pola yang bersifat otonom yaitu keputusan mengenai pembagian air diatur oleh masyarakat sendiri seperti yang dipraktekkan pada irigasi Subak atau pada irigasi yang berbasis pada masyarakat yang belum mengalami penetrasi intervensi pemerintah lebih dalam. Subak adalah contoh dari "*common heritage resources*" yang tidak saja terdiri dari "*common pool resources*" seperti lahan dan air tetapi juga warisan budaya, filsafat, dan seni yang merupakan kreasi kolektif dari masyarakat setempat.

Demikian pula ada warisan warisan budaya seperti itu di pulau Jawa seperti di daerah-daerah bekas kesultanan di Solo dan Yogya yang mungkin mewarisi pengetahuan tentang kearifan lokal dalam pengelolaan air yang mungkin telah menjadi luntur oleh guncangan-guncangan eksternal seperti pertumbuhan industri, pariwisata, dan pertanian sendiri. Perbaikan irigasi dengan menggunakan rancang bangun irigasi warisan *cultuur plan* sampai taraf tertentu telah membatasi citra struktur Subak hanya seperti irigasi tersier di pulau Jawa, suatu perkembangan yang memprihatinkan ditinjau dari eksistensi Subak sebagai *common heritage resources*.

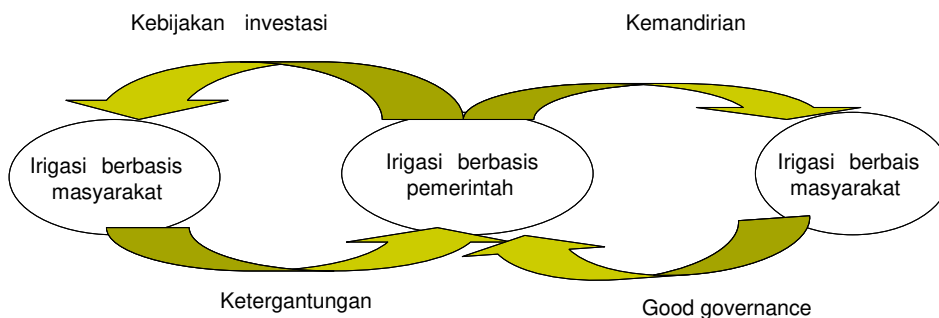
Melihat perkembangan tersebut sebenarnya PP 77 yang memberikan kewenangan penuh bagi masyarakat untuk mengelola sistem irigasi dapatlah dianggap sebagai suatu terobosan kelembagaan dalam rangka memulihkan citra irigasi berbasis masyarakat.

Namun demikian dalam mewujudkan pengelolaan irigasi berbasis masyarakat yang mandiri pada waktu yang akan datang hendaknya dilihat dalam kerangka dinamika evolusioner dengan menyegarkan kembali (*reinvigoration*) secara penuh kekuatan kekuatan melekat yang menjadi cirinya, misalnya ciri ciri keterbukaan, musyawarah, partisipatif, dan saling mempercayai. Semua ciri tersebut adalah bagian dari kapital sosial yang diperlukan bagi terwujudnya

tatanan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dalam mengelola sumberdaya air. Membangun kembali elemen elemen kapital sosial tersebut berarti juga memperkuat prinsip "subsidiarity" atau ketangguhan lokal untuk menjaga goncangan goncangan yang berasal dari luar.

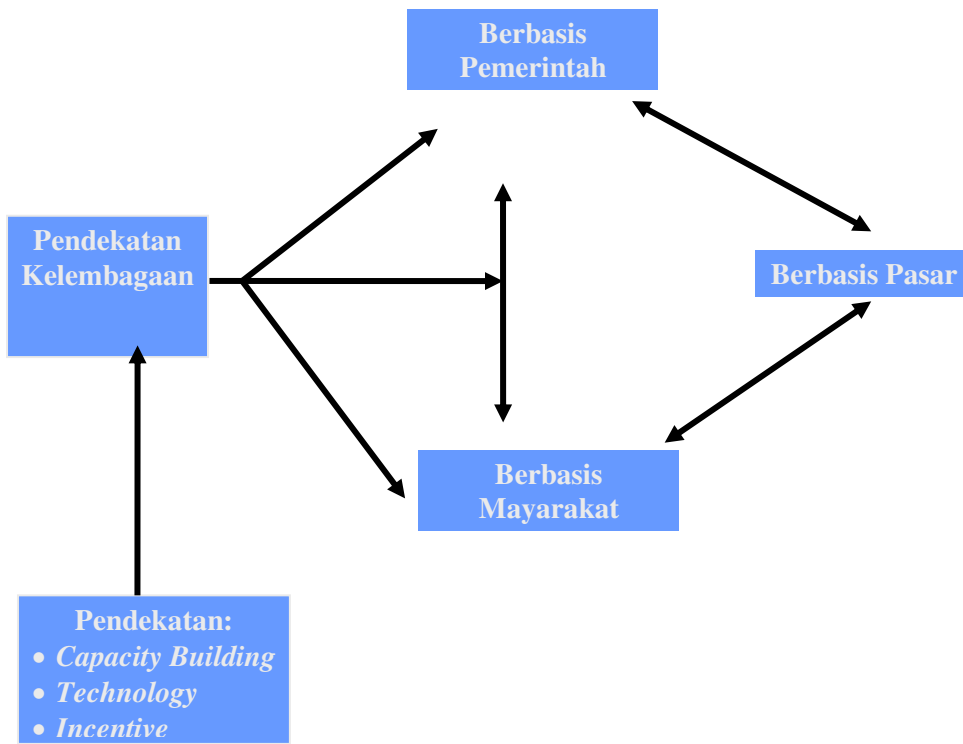
Pemulihan kembali ciri-ciri tata pemerintahan yang baik diharapkan dapat memberikan dampak bagi pengelolaan irigasi yang berbasis pemerintah untuk secara evolusioner diserahkan pengelolaannya pada masyarakat suatu proses yang mungkin terjadi dalam jangka panjang. Gambar 2 menunjukkan hubungan timbal balik antara irigasi berbasis pemerintah dan irigasi masyarakat yang dipicu oleh penyegaran kembali elemen-elemen tata pemerintahan yang baik dalam pengelolaan irigasi.

Reformasi Kelembagaan Pengelolaan Irigasi



Gambar 2. Hubungan antara Kebijakan Investasi dan *Good Governance* pada irigasi Berbasis Pemerintah dari Masyarakat

Dalam kasus-kasus tertentu baik irigasi berbasis pemerintah maupun irigasi berbasis masyarakat dapat saja mengalami metamorfosis menjadi irigasi yang digerakkan oleh kekuatan-kekuatan pasar (*market driven irrigation management*) apabila air menjadi semakin langka dan ada inovasi-inovasi teknologi yang memungkinkan masyarakat meraih peluang-peluang untuk memperbesar keuntungan usahatannya (Gambar 3). Sebagai contoh meluasnya perkembangan jagung hibrida di Jawa Timur telah memicu mekanisme pasar bagi pelayanan pompa irigasi air tanah berdasarkan permintaan yang diajukan petani untuk mengairi jagung hibrida. Jagung hibrida membutuhkan irigasi dengan interval 6-10 kali per musim dengan cara irigasi alur di petak persawahan yang ditanami jagung.

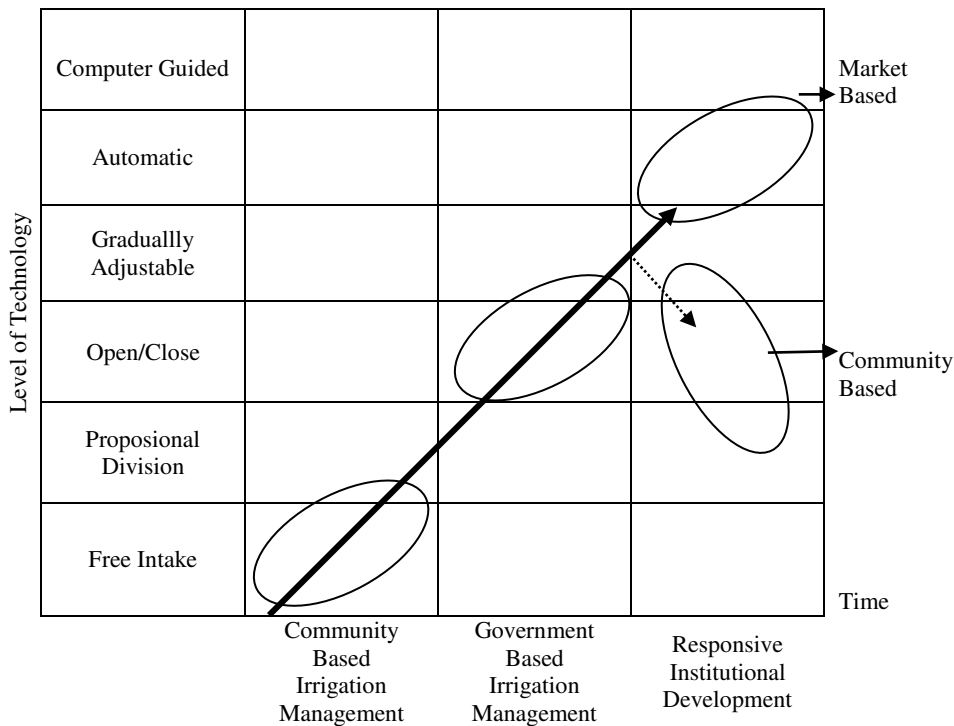


Gambar 3. Reformasi Kebijakan Irigasi Berdasarkan Pendekatan Kelembagaan

POLITIK TEKNOLOGI

Perkembangan teknologi irigasi dapat dipandang sebagai suatu kerangka fisik yang melandasi perkembangan kelembagaan pengelolaan irigasi. Pada Gambar 4 disajikan perkembangan teknologi irigasi dihubungkan dengan fase-fase perkembangan pengelolaan irigasi. Tingkat teknologi seperti yang digambarkan pada sumbu vertikal menunjukkan perkembangan teknologi irigasi mulai dari teknologi yang dianggap paling awal muncul sampai yang dianggap teknologi maju. Teknologi penyadapan air dengan pengambilan bebas dari sungai (*free intake diversion system*) dilengkapi dengan *cross regulator* yang sederhana dan sementara untuk memasukkan air ke blok persawahan mungkin merupakan inovasi awal yang dilakukan oleh masyarakat petani. Perkembangan lebih lanjut adalah teknologi yang menggunakan pembagian proporsional dengan bangunan-bangunan bagi bercabang (*bifurcation structure*). Teknologi pembagian air proporsional secara utuh dipraktekkan pada irigasi Subak di Bali. Sedangkan teknologi *free intake* dengan *cross regulator* yang sederhana banyak dipraktekkan

pada irigasi berbasis masyarakat di pulau Jawa. Karena sifatnya yang otonom dan transparan teknologi ini merupakan penciri dari irigasi berbasis masyarakat. Irigasi yang dibangun dengan teknologi ini umumnya berskala kecil sesuai dengan ciri kelompok masyarakat seperti yang terdapat di pulau Jawa umumnya berbasis desa. Karena itu sistem irigasi seperti ini biasanya disebut irigasi desa atau irigasi pedesaan.



Gambar 4. Hubungan antara Teknologi dan Kelembagaan Pengelolaan (Modifikasi dari Horst, 1998)

Pada jaman kolonial Belanda mulai dibangun irigasi yang membendung sungai dengan berbagai kelengkapan pengaturan air. Horst (1998) membangun dua kategori teknologi yang dipraktekkan yaitu teknologi buka dan tutup yaitu yang menggunakan pintu air yang dapat dibuka dan ditutup sedangkan kategori yang kedua adalah teknologi yang dapat mengatur air secara bertahap (*gradually adjustable system*). Tidak diketahui sampai seberapa jauh teknologi yang terakhir ini dipraktekkan di Indonesia. Dua kategori teknologi yang dipraktekkan terakhir adalah yang dipraktekkan oleh pemerintah kolonial dan diteruskan oleh pemerintah pasca kolonial. Irigasi yang dibangun dengan menggunakan teknologi ini umumnya berskala lebih besar dari pada irigasi berbasis masyarakat dan memerlukan hirarki pengelolaan pada berbagai jenjang

yang menyebabkan ciri pengelolaan yang bersifat sentralistik. Inilah ciri-ciri dari irigasi berbasis pemerintah yang diintroduksi oleh pemerintah kolonial yang dimaksudkan baik untuk mengurangi kemiskinan yang terjadi pada masyarakat pribumi maupun untuk menjaga kepentingan komoditas ekspor yang memerlukan dukungan irigasi seperti tanaman tebu.

Perkembangan yang menggunakan teknologi yang lebih maju yaitu yang menggunakan peralatan otomatis untuk mengatur air dan yang menggunakan bantuan komputer untuk mengatur presisi suplai air. Seperti yang telah dibahas sebelumnya pengelolaan air yang berbasis pasar mungkin saja akan menggunakan teknologi seperti dalam kategori tersebut apabila komoditas yang diusahakan memberikan keuntungan yang besar dan diperlukan efisiensi yang tinggi serta pemberian air yang tepat waktu. Seperti yang terlihat pada Gambar 4 pada fase pengembangan kelembagaan yang responsif akan terjadi dikotomi pengelolaan irigasi yaitu pengelolaan irigasi berbasis pasar sebagai respons permintaan pasar terhadap komoditas yang bernilai tinggi dan pengelolaan irigasi berbasis masyarakat seperti yang diamanatkan oleh PP 77 tahun 2001. Kategori pertama diharapkan memperkuat daya saing sesuatu komoditas dalam persaingan pasar global sedangkan kategori kedua diharapkan memperkuat ketangguhan lokal dengan memanfaatkan kearifan lokal dan sumberdaya setempat sehingga beban pengeluaran untuk operasi dan pemeliharaan, rehabilitasi, dan peningkatan kemampuan sistem dapat dipikul oleh masyarakat setempat.

Pertanyaan yang sering dilontarkan adalah apakah dengan adanya perbedaan kerangka fisik dan kerangka kelembagaan yang dihadapi, manajemen berbasis masyarakat mampu mengambil alih pengelolaan irigasi berbasis pemerintah? Pada berbagai daerah irigasi melalui berbagai proyek pemerintah telah dibentuk Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) berbasis jaringan tersier untuk mengelola air pada jenjang tersebut. Pada jenjang yang lebih tinggi menurut format yang telah ditetapkan akan dibentuk federasi P3A demikian pula tergantung dari besarnya suatu sistem irigasi mungkin ada gabungan berbagai federasi. Perkumpulan yang dibuat berjenjang tersebut tidak dengan sendirinya menjawab tantangan dan permasalahan yang dihadapi. Pertama yang perlu diperhatikan apakah format P3A berbasis tersier adalah yang dikehendaki oleh masyarakat? Format seperti itu pada jaman kolonial memang telah diperkenalkan pada masyarakat namun tidak mendapat sambutan masyarakat (Clason, 1936). Hal ini disebabkan karena kuatnya kerangka kelembagaan yang berbasis desa. Kedua, yang perlu diperhatikan adalah asumsi yang terkait dengan pembentukan P3A itu sendiri? Umumnya diasumsikan bahwa belum ada kelembagaan yang mengurus pengelolaan air sebelumnya atau kelembagaan yang telah ada tidak dapat memenuhi harapan sehingga dengan demikian perlu dibangun kelembagaan baru. Oleh karena itu manajemen irigasi berbasis masyarakat hendaknya tetap dianggap sebagai tujuan dan diperlukan upaya-upaya untuk mencapai tujuan tersebut dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menentukan format kelembagaan yang dianggap paling sesuai.

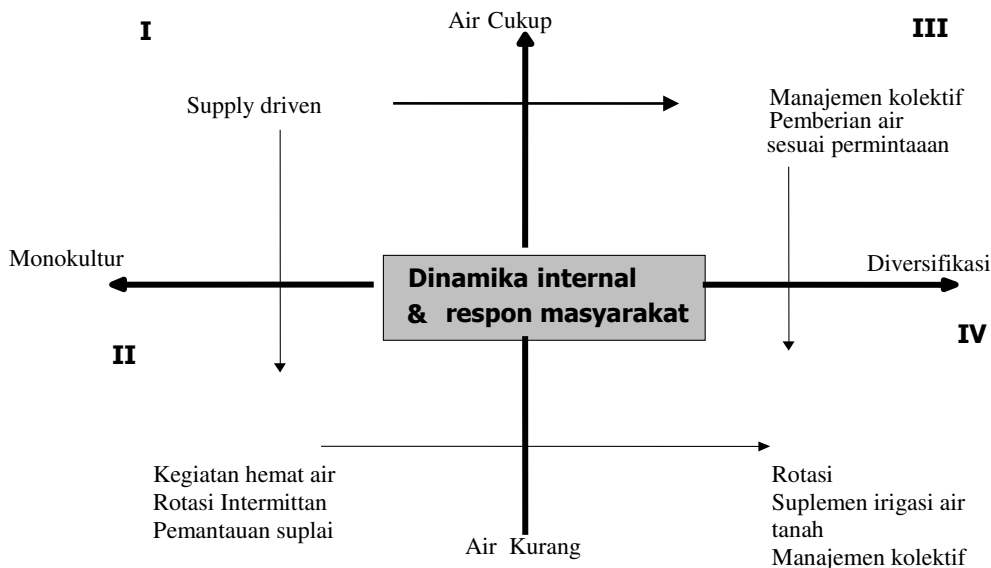
Di samping format kelembagaan yang sesuai diperlukan upaya penyegaran kapital sosial yang ada pada masyarakat juga introduksi upaya upaya kelembagaan baru untuk memungkinkan suatu pola usaha tani baru dapat diterapkan. Kita mengenal keragaman pola usahatani di pulau Jawa, misalnya Jawa barat didominasi oleh pola monokultur padi sepanjang tahun sedangkan Jawa Timur didominasi oleh pola polikultur atau diversifikasi sepanjang tahun. Demikian pula kita mengenal lingkungan ketersediaan air yang beragam antarlokasi dan sepanjang tahun. Gambar 5 memberikan ilustrasi tentang keragaman pola usahatani dihubungkan dengan lingkungan ketersediaan air. Pada fase pertama pola irigasi biasanya bersifat konservatif dengan jumlah air yang memadai dan prinsip pengaturan yang didikte oleh ketersediaan air. Pada fase yang kedua dengan semakin meningkatnya permintaan atas air masyarakat setempat melakukan respons dengan melakukan penyesuaian penyesuaian untuk memungkinkan penggunaan air yang lebih efisien dan memungkinkan intensitas tanam yang lebih tinggi walaupun masih dengan pola usahatani yang monokultur. Terobosan kelembagaan yang menonjol terjadi apabila terjadi proses diversifikasi yang mungkin dipicu oleh adanya permintaan pasar terhadap komoditas tertentu atau adanya terobosan teknologi yang memungkinkan adanya peningkatan produktivitas pada komoditas-komoditas tertentu. Seperti halnya teknologi jagung hibrida telah memicu perluasan lapangan kerja baik untuk kegiatan irigasi dan pasca panen.

Proses diversifikasi dapat terus berlanjut tidak saja menyangkut tanaman tetapi juga antar tanaman dan ternak atau antar tanaman dan ikan. Adanya diversifikasi antar tanaman dan ternak misalnya seperti yang terjadi di Jawa Timur dan di Bali dapat mendorong sinergisme yang memungkinkan terpeliharanya produktivitas yang tinggi. Demikian pula teknologi jagung hibrida di Jawa timur memungkinkan upaya-upaya untuk pemanfaatan irigasi secara efisien dengan memberikan harga pada setiap pemberian air menurut waktu dan jumlah yang diberikan. Di samping irigasi yang didasarkan atas harga air, aktivitas lainnya turut terdorong misalnya pengolahan pasca panen dengan memberikan layanan langsung kepada masyarakat sehingga memberikan lapangan pekerjaan kepada masyarakat.

TINJAUAN KRITIS TERHADAP RANCANGAN UNDANG UNDANG SUMBERDAYA AIR (RUU-SDA)

Adalah sangat ironis bahwa sebuah undang-undang yang sangat penting bagi seluruh masyarakat, pembuatannya harus dijadikan syarat sebuah pinjaman walaupun ini bukan yang pertama dilakukan oleh lembaga seperti World Bank. Pada tahun 1987 misalnya tatkala Indonesia sedang melakukan proses deregulasi yang dipicu oleh krisis minyak tahun 1986, World Bank menawarkan "*irrigation sector loan*" yang pada hakekatnya merubah pendekatan investasi yang lebih

ditujukan kepada pendekatan struktural (*hardware*) kepada pendekatan managerial yaitu melalui konsep *Efficient Operation and Maintenance* dan ”iuran pengelolaan air irigasi”. Sejalan dengan agenda utama WATSAL yaitu komersialisasi, privatisasi dan komodifikasi, maka Rancangan Undang-undang Sumber Daya Air (RUU-SDA) inipun memiliki semangat yang sama.



Gambar 5. Fase Perkembangan Pengelolaan Air di Tingkat Mikro

Karena begitu “terdesaknya” Pemerintah Indonesia dalam mengikuti agenda WATSAL, muncul keanehan-keanehan dalam upaya pemenuhannya. RUU-SDA yang seharusnya menjadi payung bagi peraturan-peraturan di bawahnya, ternyata pengesahannya dilakukan belakangan dibandingkan berbagai aturan lainnya. Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian No. 14 Tahun 2001 Tentang Arah Kebijakan Nasional Sumberdaya Air yang terakomodasi dengan baik dalam RUU SDA tersebut secara jelas telah mencantumkan bahwa sistem pembiayaan yang akan digunakan adalah prinsip *cost recovery* yang berarti biaya yang dikeluarkan untuk pengelolaan air seperti biaya operasi, investasi, dan lain-lain harus ditanggung oleh konsumen. Hal ini kalau tidak ada penanganan khusus dapat memberatkan masyarakat tidak mampu, apalagi bisa dibaca secara jelas bahwa yang dimaksud dengan biaya yang dikeluarkan adalah juga termasuk laba perusahaan.

Dalam Keputusan Menteri ini juga disebutkan bahwa sistem kelembagaan pengelolaan sumberdaya air yang akan dikembangkan adalah memisahkan fungsi regulator dan operator. Artinya 300 PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) yang

tersebar di Indonesia (terutama yang menguntungkan), besar kemungkinannya diserahkan pengelolaannya kepada swasta. Sejak jaman kerajaan Jawa Kuno sekalipun, para raja telah dengan sadar melakukan upaya pengaturan pemanfaatan air guna menjamin ketersediaan air yang merata karena dengan begitu berarti raja memastikan kesejahteraan umum (Lombard, 1996).

Aturan ini pun menjelaskan bahwa menyiapkan kelembagaan pemerintah dalam desentralisasi, demokratisasi dan privatisasi adalah arah kebijakan pemerintah Indonesia ke depan di samping upaya menciptakan kepastian hukum bagi swasta untuk berperan dalam pengelolaan sumberdaya air.

RUU-SA sendiri secara gamblang membahas berbagai model pengelolaan oleh swasta seperti partisipasi swasta dan kemitraan. Dalam penjelasan dikemukakan semua bentuk privatisasi yang dikenal di berbagai negara di dunia seperti pola bangun guna serah, perusahaan patungan, kontrak pelayanan, konsensi dan lain-lain disebutkan secara rinci.

Hal mendasar lain yang perlu dicermati dalam RUU adalah tidak adanya jaminan yang tegas dari negara terhadap terpenuhinya pemenuhan kebutuhan air bagi keperluan sehari-hari. Penjelasan Umum RUU Sumberdaya Air antara lain menyatakan :

‘Atas penguasaan sumberdaya air oleh negara dimaksud, negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari.’

Namun demikian pada penjelasan pasal lainnya dikemukakan :

‘Dengan mempertimbangkan kemampuan pembiayaan BUMN/BUMD Pengelola Sumberdaya Air, Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam batas tertentu dapat memberikan bantuan pembiayaan pengelolaan sumberdaya air kepada yang bersangkutan antara lain untuk pembiayaan pelayanan sosial, pelayanan yang ditujukan bagi kesejahteraan dan keselamatan umum.’

Dua kutipan tersebut di atas serta fakta tidak adanya pasal atau ayat atau penjelasan lain mengenai hal ini membuktikan bahwa kaum miskin tidak terjamin untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok sehari-hari seperti yang diurai pada Penjelasan Umum butir tersebut di atas (Hadipuro, 2003).

Sebenarnya masalah pokok pengelolaan sumberdaya air di Indonesia adalah rusaknya sumberdaya lahan dan air sebagai akibat kebijakan eksploitatif terhadap sumberdaya hutan, pembukaan areal baru pertanian yang tidak memperhatikan lingkungan, dan berbagai konversi lahan yang mendorong peningkatan erosi dan sedimentasi. Kecenderungan menunda pemeliharaan prasarana sumberdaya air mempercepat proses pengrusakan dan memperpendek siklus rehabilitasi.

Walaupun terdapat pasal-pasal dalam RUU-SDA ini yang secara langsung mengatur aspek lingkungan sumberdaya air, yaitu tentang Konservasi Sumberdaya Air, namun pasal-pasal tersebut hanya memuat definisi, tujuan, dan ruang lingkup berbagai upaya konservasi sumberdaya air. Undang-undang tersebut tidak menyentuh perlunya upaya memulihkan kerusakan sumberdaya air dengan memberikan peran yang lebih besar pada masyarakat (termasuk di dalamnya fungsi pengawasan) dalam memelihara sumberdaya lahan dan air. Karena luasnya masalah yang menjadi cakupan konservasi, pendekatan perundang-undangan hendaknya memperhatikan kerangka yang lebih luas yaitu kerangka perundang-undangan yang mencakup sumberdaya alam, hutan, agraria, dan lingkungan hidup.

Pengendalian daya rusak air yang juga mendapat perhatian yang luas karena tercantum dalam berbagai pasal RUU tersebut adalah sangat erat kaitannya dengan masalah konservasi karena konservasi sumberdaya air yang berhasil akan mengurangi ancaman daya rusak air. Konsisten dengan pandangan tentang pemulihan sumberdaya air maka pemberian peran yang lebih besar pada masyarakat dalam pengendalian daya rusak akan mempercepat proses pemulihan dan memperkuat daya tangkal terhadap ancaman daya rusak air.

Pendayagunaan sumberdaya air yang diuraikan secara komprehensif memberikan landasan dan pola pemanfaatan sumberdaya air termasuk air permukaan, air tanah, dan hujan dengan konsep pewilayahan sumberdaya air yang mencakup wilayah sungai dan wilayah cekungan air tanah. Secara implisit pemanfaatan sumberdaya air dipandu oleh prinsip efisiensi ekonomi dalam penyusunan pola termasuk prioritas pemanfaatan. Masalah prinsipil yang tidak disentuh dalam konsep undang-undang tersebut adalah masalah keadilan dalam alokasi dan pemanfaatan air yang terkait dengan hakekat sumberdaya air dalam suatu wilayah sebagai sumberdaya bersama (*common pool resources*) dan warisan bersama (*common heritage resources*). Pemanfaatan sumberdaya seperti ini sering menimbulkan gejala eksternalitas baik antartempat atau wilayah maupun antarwaktu. Misalnya pengrusakan di wilayah hulu sungai akan memberikan dampak negatif pada wilayah hilir dan apabila berlanjut akan memberikan dampak negatif terhadap ketersediaan sumberdaya air pada generasi yang akan datang, seperti halnya kita dewasa ini merasakan dampak negatif dari pengrusakan hutan yang terjadi sejak dua atau tiga dasawarsa yang lampau. Sekarang ini kalau masyarakat di bagian hulu memelihara sistem usaha tani dengan baik dan ikut memelihara sumberdaya hutan dengan baik kemudian pemanfaatan air di bagian hilir melalui berbagai usaha hanya dinikmati oleh pelaku pelaku tertentu, pertanyaannya adalah apakah itu hal yang adil?

Demikian pula pemanfaatan air tanah secara berlebihan di suatu tempat akan membawa dampak negatif bagi pemanfaat lainnya di sekitarnya. Walaupun hal tersebut terdapat di dalam peraturan pemerintah tetapi prinsip keadilan adalah hak asasi yang harus tercermin dalam undang-undang. Masalah ikutnya sektor swasta dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya air hendaknya dilihat dalam kerangka keadilan dalam pemanfaatan sumberdaya air bukan boleh atau

tidaknya ikut dalam pemanfaatan sumberdaya air tersebut. Dalam hubungan ini menjadi relevan keputusan yang dibuat oleh Bupati Solok, Sumatra Barat, yang menyerahkan pengelolaan irigasi kepada nagari dan yang memberikan pembagian keuntungan yang diperoleh dari pemanfaatan danau di wilayahnya oleh pelaku swasta kepada nagari-nagari yang terkait. Memang ini bukan hal yang mudah mengingat pengalaman selama ini menunjukkan bahwa ada kecenderungan pelaku swasta yang memperoleh izin pengelolaan sumberdaya alam seperti hutan telah memperlakukan sumberdaya tersebut secara eksploitatif. Uraian tentang pembiayaan yang juga dicantumkan dalam undang-undang tersebut yang mencantumkan sumber-sumber dan cara-cara memperoleh pembiayaan hendaknya tidak saja memperhatikan asas efisiensi tetapi juga hendaknya dipakai untuk mewujudkan asas-asas keadilan yang dicita-citakan.

Uraian tentang irigasi walaupun sifatnya sangat sumir yaitu hanya menonjolkan pembagian peran dalam pengembangan irigasi antara berbagai tingkat administrasi pemerintahan belum menyentuh semangat reformasi yang sekarang ini sedang berlangsung. Peran pengembangan irigasi yang ditampilkan pada RUU tersebut pada hakekatnya hanyalah upaya mempertahankan kewenangan pembiayaan melalui pendekatan proyek yang pada akhirnya merupakan cara resentralisasi dalam pembiayaan sumberdaya air karena keputusan pengelolaan sumberdaya air sangat erat kaitannya dengan mekanisme pembiayaan sumberdaya air.

CATATAN PENUTUP

Ada pelajaran-pelajaran yang berharga yang menjadi warisan sejarah dalam hal pengelolaan sumberdaya air di Indonesia yang perlu dipertimbangkan tatkala kita berada pada era reformasi dan desentralisasi. Pengelolaan sumberdaya air merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan sumberdaya alam dan masyarakat petani yang merintis pengembangan dan pengelolaan irigasi di pedesaan telah mewariskan suatu sistem pengelolaan yang didasarkan atas prinsip keadilan dalam alokasi sumberdaya air dan juga pada prinsip saling percaya, dan yang diterjemahkan dalam aturan-aturan dan rancang bangun sistem yang memungkinkan terjadinya suatu keterkaitan yang harmonis antara individu dengan individu dalam suatu kelompok masyarakat, demikian juga antarkelompok masyarakat dalam suatu sistem irigasi atau antarsistem irigasi yang berbeda dalam suatu wilayah sungai. Pada waktu pemerintah melakukan penetrasi kebijakan yang bermaksud memperbaiki sistem irigasi yang dikelola oleh masyarakat mulai diintroduksi sistem pengelolaan dan rancang bangun yang bersifat standar di semua daerah irigasi yang mendorong terabaikannya kelembagaan pengelolaan yang sudah ada dan diganti dengan kelembagaan yang dianggap lebih memadai seperti Perkumpulan Petani Pemakai Air. Penetrasi kebijakan tersebut yang dilakukan dengan pendekatan proyek telah pula menimbulkan ketergantungan

yang tinggi masyarakat petani terhadap bantuan pemerintah dalam mengelola sistem irigasi.

Momentum desentralisasi dan otonomi daerah telah dipakai sebagai tonggak upaya memulihkan kembali kapital sosial yang ada pada masyarakat yang pada hakekatnya merupakan perwujudan pelaksanaan *good governance* dalam pengelolaan irigasi dan sumberdaya air pada umumnya karena besarnya peran irigasi dalam pengelolaan sumberdaya air di pedesaan. Upaya pemulihan tersebut nampaknya tidak berjalan mulus karena ada kepentingan untuk kembali kepada pendekatan lama dengan alasan bahwa upaya upaya pemulihan kemampuan yang sedang berjalan dianggap memberatkan masyarakat petani, suatu asumsi klasik yang dipakai untuk justifikasi intervensi pemerintah dalam pengelolaan sistem irigasi.

RUU Sumberdaya Air yang sedang disusun tidak terlepas dari pertarungan kepentingan seperti yang telah diuraikan termasuk di dalamnya kepentingan mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peran sektor swasta dalam investasi dan pengelolaan sumberdaya air dan kepentingan mempertahankan "status quo" dalam pengelolaan irigasi. Tantangan yang dihadapi adalah dapatkah disusun suatu mekanisme yang lebih adil dalam pemanfaatan sumberdaya air untuk memungkinkan masyarakat berperan lebih besar dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya air untuk mendorong terwujudnya pemulihan dan pemeliharaan sistem sumberdaya air yang bertumpu pada kemampuan masyarakat pada umumnya dan masyarakat petani pada khususnya?

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2003. Rancangan Undang-Undang Sumberdaya. 2003. Seminar Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi Dalam Rangka Menunjang Program Ketahanan Pangan Nasional.
- Bappenas, 2001. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia N0. 77 Tentang Irigasi. Direktorat Pengiran dan Irigasi. Sekretariat Tim Koordinasi Pengelolaan Sumberdaya Air.
- Classon, 1936. Economische Beschouwingen, over de irigatie op Java en Madoera, De Ingenieur in Nederlandsch Indie.
- Hadipuro, W. 2003. Konten Analisis RUU Sumberdaya Air. Makalah disampaikan pada Seminar Bedah RUU Sumberdaya Air. Jakarta.
- Hasselman, C.J. 1914. Algemeen overzicht van de uitkomsten van het welvaart onderzoek gehouden op Java en Madoera in 1904 -1905, (general overview of the results of the study on welfare in Java and Madura), S'gravenhage, Martinus Nijhoff, 1914.
- Horst, L. 1998. The Dilemmas of Water Division. International Irrigation Management Institute, Wageningen Agricultural University.
- Lombard, D. 1996. Nusa Jaya: Silang Budaya Jilid III Warisan Kerajaan-Kerajaan Konsentris. Gramedia Pustaka tama. Jakarta.

- Schlager, E. And E. Ostrom. 1992. Property Rights Regimes and Natural Resources : A Conceptual Analysis, *Land Economic* 68 (3): 249-262.
- Van der Giessen, C. 1946. Bevloeiing van Rijst op Java en Madoera,(irrigation of rice in Java and Madura) *Landbouw, Batavia, Java, XIX*, P 99 -121.
- Van Setten Van der Meer N.C., 1979. Sawah Cultivation in Ancient Java Aspects of Development during the Indo-Javanese period, 5th to 15th Century. *Oriental Monograph Series no 22*. Faculty of Asian Studies in Association with Australian National University Press, Canberra.
- Witzenburg, J. H. van. 1936. Waterbeheer en waterschappen (irrigation management and irrigation scheme), *De Ingenieur in Nederlandsch Indie*, vol 6.

